

## Podmiot władzy zwierzchniej w Republice Bośni i Hercegowiny

<http://dx.doi.org/10.18778/8088-830-2.09>

We współczesnych państwach demokratycznych zasada zwierzchnictwa narodu jest powszechnie przyjętą zasadą konstytucyjną. Jak podkreśla się w doktrynie, stanowi ona „punkt wyjścia wszelkich demokratycznych systemów władzy”<sup>1</sup>. Co nie znaczy, że takie ujęcie podmiotu władzy w państwie nie ulegnie zmianie w przyszłości. Jak napisał A. Ławniczak, „Zmienność form ustrojowych jest różnokierunkowa i trudno wskazać jakąś jedną, globalną tendencję, charakterystyczną dla wszystkich epok i krajów [...] byłoby bardzo dziwne, gdyby historia skończyła się przed Armageddonem i aktualny trend ustrojowy, [...] miałby pozostać niezmienny”<sup>2</sup>.

Pojęcie suwerenności w literaturze powszechnie odnosi się do dwóch w istocie odrębnych zagadnień: suwerenności zewnętrznej dotyczącej państwa i jego stosunków międzynarodowych oraz suwerenności wewnętrznej związanej z określeniem podmiotu, do którego należy polityczna władza<sup>3</sup> w państwie. Jak zauważył K. Działocha, suwerenność określa

111

<sup>1</sup> M. Gulczyński, J. Wawrzyniak, *Suwerenne prawa narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych warunkach*, [w:] W.J. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001, s. 177.

<sup>2</sup> A. Ławniczak, *Podmiot władzy w państwie*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 177.

<sup>3</sup> J. Ciapała, *Wokół pojmowania i wykonywania suwerenności w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej – kilka uwag podstawowych lecz czy przekonujących?*, [w:] A. Szmyt (red.), *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, s. 86–89; S. Patyra, *Podstawowe zasady ustroju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2009, s. 33–34; I. Grądzka, *Zasada suwerenności narodu*, [w:] D. Dudek (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 190–191; K. Wojtyczek, *Suwerenność*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 569–570.

się „za pomocą dwóch jej cech – nieograniczoności (niezależności) władzy suwerennej w stosunkach z innymi podmiotami, w szczególności innymi państwami oraz jako władzę najwyższą (także ostateczną), tj. podejmującą akty władzy, które nie pochodzą od kogokolwiek i przez nikogo nie dają się podważyć”<sup>4</sup>.

W przedstawionym tekście zajmuję się tylko problematyką suwerenności wewnętrznej związanej z określeniem podmiotu władzy zwierzchniej w Republice Bośni i Hercegowinie (BiH) i sposobem sprawowania przez niego władzy.

Zbiorowy podmiot stanowiący suwerena w państwie jest w przepisach konstytucyjnych rozmaicie opisywany. Niektóre konstytucje posługują się terminem „naród”, inne „lud”, jeszcze inne „obywatele” (choć stosowanie tego ostatniego terminu spotyka się niekiedy z krytyczną oceną doktryny)<sup>5</sup>. Na tym tle rozwiązanie przyjęte w Bośni i Hercegowinie prezentuje się bardzo oryginalnie. W preambule do konstytucji zostało użyte następujące sformułowanie. „Bośniacy, Chorwaci i Serbowie jako konstytucyjne narody (razem z pozostałymi) i obywatele Bośni i Hercegowiny niniejszym potwierdzają Konstytucję Bośni i Hercegowiny”<sup>6</sup>.

Nie sposób podjąć się analizy problemu określenia suwerena w BiH bez wskazania przyczyn powstania państwowości bośniackiej w dzisiejszym ramach oraz bez przybliżenia genezy samej konstytucji. Współczesna Republika BiH w aktualnym kształcie ustrojowym narodziła na mocy porozumienia pokojowego zawartego w Dayton. Układ ten, do którego uroczystego podpisania doszło 14 grudnia 1995 r., kończył kilkuletni okres walk wewnętrznych<sup>7</sup>. Wojna w BiH wiązała się z szerszym zjawiskiem nazywanym w historii „rozpadem Jugosławii”, który rozpoczął się na początku lat dziewięćdziesiątych XX w.<sup>8</sup> Konflikt zbrojny w samej BiH rozpoczął się na wiosnę 1992 r. Do pierwszych incydentów zbrojnych dochodziło jeszcze przed referendum w sprawie niepodległości BiH, które odbyło się 29 lutego

<sup>4</sup> K. Działocha, *Uwaga do art. 4 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji*, Warszawa 2007, s. 5.

<sup>5</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 294.

<sup>6</sup> Tekst konstytucji BiH zaczerpnięty ze strony sądu konstytucyjnego: [www.ccbh.ba](http://www.ccbh.ba) (dostęp 19.03.2017).

<sup>7</sup> Porozumienie zostało uroczystie podpisane w Paryżu, lecz jego treść została wcześniej wynegocjowana w Dayton 21 listopada 1995 r. i z tego względu w literaturze nosi ono powszechnie właśnie taką nazwę. M. Tanty, *Balkany w XX wieku. Dzieje polityczne*, Warszawa 2003, s. 355.

<sup>8</sup> Proces ten w polskiej literaturze przedmiotu jest szeroko opisywany. Patrz J. Kukułka, *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945–1996*, Warszawa 1997; M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii. Od separacji Słowenii do wojny kosowskiej*, Warszawa 2003; S. Wojciechowski, *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI wieku*, Poznań 2002.

i 1 marca 1992 r. Referendum to zostało zbojkotowane przez Serbów, którzy proklamowali powstanie Republiki Serbskiej ze stolicą w Banja Luce<sup>9</sup>. Uznanie niepodległości BiH przez EWG w kwietniu 1992 r. było, zdaniem części autorów, czynnikiem, który przyspieszył eskalację konfliktu<sup>10</sup>.

Konflikt polityczny i militarny w Bośni był niezwykle złożony. W czasie jego trwania miały miejsce zmiany sojuszy między walczącymi stronami, ingerencja państw trzecich, czystki etniczne i zbrodnie wojenne. Do dzisiaj ocena przyczyn wojny i jej przebiegu (a nawet liczby ofiar poszczególnych stron konfliktu) budzi spory toczone między badaczami reprezentującymi optykę bośniacką, chorwacką i serbską. Ocena charakteru wojny oscyluje między poglądem o agresji na BiH dokonanej przez sąsiednie państwa, po uznanie jej za klasyczną wojnę domową<sup>11</sup>. Nacisk wspólnoty międzynarodowej, w tym przede wszystkim USA, na strony konfliktu doprowadził<sup>12</sup> (po wcześniejszych, nieudanych, wielokrotnych próbach) do wynegocjowania trwałego porozumienia pokojowego, które stało się jednocześnie fundamentem ustrojowym Republiki.

Zasadami, które legły u podstaw porozumienia w Dayton, były: pokój, prawa człowieka, demokracja, arbitraż, utrzymanie państwa w całości oraz jego restytucja<sup>13</sup>. Układ z Dayton jest umową międzynarodową, która został podpisana przez Prezydenta Serbii S. Miloševića, Prezydenta Chorwacji F. Tuđmana oraz Przewodniczącego Prezydium Republiki Bośni i Hercegowiny A. Izetbegovića. Jak słusznie zauważono w literaturze, dwóch z trzech sygnatariuszy umowy nie było obywatelami BiH, a trzeci spośród nich nie posiadał pełnomocnictw do jej podpisania<sup>14</sup>. Umowa ta składa się z dwóch części: militarnej i cywilnej. Główna część porozumienia zawiera 11 artykułów oraz 11 aneksów. Aneks 4 do układu w Dayton zawiera Konstytucję Republiki BiH, co stanowi szczególną specyfikę systemu politycznego BiH<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> W. Walkiewicz, *Jugosławia państwa sukcesyjne*, Warszawa 2009, s. 260.

<sup>10</sup> K. Krysieneł, *W cieniu Dayton. Bośnia i Hercegowina między etnokracją i demokracją konsocjonalną*, Warszawa 2012, s. 168.

<sup>11</sup> Interesujący przegląd stanowisk badaczy bośniackich, chorwackich i serbskich prezentuje K. Krysieneł w: *ibidem*, s. 168–170.

<sup>12</sup> Wpływ dyplomacji amerykańskiej na wynegocjowanie pokoju opisuje S.L. Szczesio, *Droga do Dayton – zaangażowanie dyplomacji amerykańskiej w końcowej fazie wojny w Bośni i Hercegowinie*, [w:] P. Chmielewski, S.L. Szczesio (red.), *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton. Przeszłość – teraźniejszość – perspektywy*, Łódź 2011, s. 177–212.

<sup>13</sup> R. Nešković, *Nedovršena država. Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2013, s. 181.

<sup>14</sup> K. Krysieneł, *W cieniu Dayton...*, s. 222–223. Wątpliwości dotyczyły również legitymacji do podpisania umowy przez Federację (bośniacko-chorwacką) i Republikę (serbską), które nie posiadały podmiotowości na gruncie prawa międzynarodowego. N. Pobrić, *Ustavno pravo*, Mostar 2009, s. 19.

<sup>15</sup> R. Nešković, *Nedovršena država...*, s. 186–189.

Konstytucja BiH nie została ratyfikowana w parlamentarnej procedurze i nie została też opublikowana w żadnym oficjalnym języku BiH. W ogólnym użytku od 2009 r. są prawnie niezwyfikowane tłumaczenia aneksu 4. Zdaniem części bośniackich badaczy, ich wiarygodności nie można zaakceptować bez pewnych wątpliwości. Angielski oryginał jest niedostępny dla większości obywateli BiH łącznie z państwowymi funkcjonariuszami i urzędnikami<sup>16</sup>. Tym niemniej w tej niedoskonałej konstytucji upatrywano instrument „tego, by BiH stała się demokratycznym państwem działającym zgodnie z prawem”<sup>17</sup>.

Specyfika konstytucji BiH, związana z faktem, że jest ona częścią umowy międzynarodowej, sprawia, że jej powstanie nie było poprzedzone debatą publiczną przeprowadzoną na terytorium BiH. Okoliczności zawarcia umowy (presja międzynarodowa, szybkość podejmowanych w toku negocjacji decyzji oraz brak szerszej reprezentacji politycznej społeczności zamieszkujących Bośnię) pozwalają na postawienie tezy, że w istocie forma ustrojowa państwa została narzucona Bośni przez część społeczności międzynarodowej, w toku dynamicznego procesu. Dotyczyło to nie tylko zasad, na jakich oparto układ kończący wojnę, lecz również podstaw ustrojowych Republiki. Na marginesie warto zauważyć, że pewien pośpiech w tworzeniu konstytucji miał miejsce we wszystkich państwach powstałych na drodze rozpadu Jugosławii.

Nowo powstałe republiki dokonały uchwalenia konstytucji w latach dziewięćdziesiątych pod silną presją dynamicznej i niestabilnej sytuacji politycznej. Zdaniem niektórych badaczy, „miały uczynić [konstytucję – K.S.] zadość oczekiwaniu, aby stworzyć ramy nie tylko legalnego działania państwa, ale w ogóle jego bytu i funkcjonowania”. Tym samym pełniły one istotną rolę legitymacyjną dla nowego porządku państwowego i politycznego<sup>18</sup>. Co ciekawe, reformy konstytucyjne podejmowane w tych państwach w późniejszym czasie także charakteryzowały się dużym pośpiechem przy ich wprowadzaniu, co szczególnie widać na przykładzie Chorwacji i Serbii<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> E. Šarčević, *Ustav i nužde. Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2010, s. 387.

<sup>17</sup> A. Omeragić, *Odnosi ustavnog suda Bosne i Hercegovine sa domom za ljudska prava*, [w:] *Međunarodna konferencija: Odnosi između ustavnih sudova i drugih sudskih instanci*, Sarajevo 2001, s. 119.

<sup>18</sup> A. Młynarska-Sobaczewska, *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010, s. 163–164.

<sup>19</sup> Casus chorwacki patrz: K. Skłodowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 73–83; casus serbski: D. Mikucka-Wójtowicz, *Demokratyczna transformacja w Serbii i Chorwacji, w latach 1990–2010*, Kraków 2014, s. 85–88.

Warto porównać te regulacje z bośniacką z punktu widzenia określania przez konstytucje tych państw podmiotu władzy zwierzchniej.

Konstytucje państw post-jugosłowiańskich wyraźnie nawiązują do dorobku zachodnioeuropejskiego konstytucjonalizmu. Znajduje to także odniesienie w sposobie definiowania suwerena. Jak zauważył J. Wojnicki, we wszystkich omawianych konstytucjach suwerenem są obywatele, którzy sprawują władzę za pośrednictwem wybranych w wyborach przedstawicieli lub bezpośrednio<sup>20</sup>. Wprowadzie przyjęte formuły określenia suwerena nie są identyczne, to rzeczywiście występują między nimi wyraźne podobieństwa.

Konstytucja Słowenii i Macedonii wskazuje jako suwerena ogół obywateli, chociaż jednocześnie Konstytucja Słowenii w art. 3 dodaje, że władza należy do ludu. „Słowenia jest państwem wszystkich obywateli opartym na trwałym i niezbywalnym prawie narodu słoweńskiego do samostanowienia. Władza w Słowenii należy do ludu. Obywatele i obywatelki sprawują ją bezpośrednio, a zwłaszcza przez wybory oraz zgodnie z zasadą podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą”<sup>21</sup>. Artykuł 2 Konstytucji Macedonii stanowi: „W Republice Macedonii władza pochodzi od obywateli i do nich należy. Obywatele Republiki Macedonii sprawują władzę za pośrednictwem demokratycznie wybranych przedstawicieli, poprzez referendum oraz w innych formach bezpośredniego wyrażania woli”<sup>22</sup>. Podobnie kwestie te ujmuje Konstytucja Kosowa, która wskazuje, że suwerenem jest lud Kosowa. „Suwerenność Republiki Kosowa wywodzi się z ludu i należy do ludu”<sup>23</sup>.

Konstytucje Chorwacji i Serbii wskazują, że władza należy do narodu. Przy czym Konstytucja Chorwacji definiuje go jako wspólnotę wolnych i równych obywateli. „W Republice Chorwacji władza pochodzi od narodu i należy do narodu jako wspólnoty wolnych i równych obywateli”<sup>24</sup>.

Natomiast Konstytucja Serbii podkreśla, że władza należy do narodu serbskiego oraz wszystkich obywateli, którzy żyją w Republice Serbii. „Republika Serbii jest państwem narodu serbskiego i wszystkich obywateli, którzy w niej żyją, oparta na rządach prawa i sprawiedliwości społecznej, zasadach demokracji obywatelskiej, praw człowieka i mniejszości i wolności i respektowania europejskich principów i wartości”<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> J. Wojnicki, *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007, s. 169.

<sup>21</sup> *Konstytucja Republiki Słowenii*, [www.libr.sejm.gov.pl](http://www.libr.sejm.gov.pl) (dostęp 17.04.2017).

<sup>22</sup> *Konstytucja Republiki Macedonii*, [www.libr.sejm.gov.pl](http://www.libr.sejm.gov.pl) (dostęp 16.03.2017).

<sup>23</sup> *Preambuła do Konstytucji Republiki Kosowa*, [www.rks-gov.net](http://www.rks-gov.net) (dostęp 16.03.2017).

<sup>24</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji*, [www.libr.sejm.gov.pl](http://www.libr.sejm.gov.pl) (dostęp 16.03.2017).

<sup>25</sup> *Konstytucja Republiki Serbii*, [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs) (dostęp 16.03.2017).



Przy czym trzeba podkreślić, pewną różnicę terminologiczną charakterystyczną dla języka serbsko-chorwackiego. Otóż, słowo „narod” używane w przepisach konstytucji może być tłumaczone jako ‘narod’ lub jako ‘lud’<sup>26</sup>. Dla przypisania temu wyrazowi właściwego tłumaczenia istotny jest kontekst, w którym zostało użyte.

Bez względu na ujęcie językowe przyjęte w poszczególnych konstytucjach widać wyraźnie, że wszystkie one nawiązują do koncepcji narodu politycznego. Generalnie można dostrzec w tych definicjach podkreślenie, że podmiotem władzy zwierzchniej jest zbiorowość polityczna opisywana przede wszystkim w odniesieniu do pojęcia obywatelstwa.

Specyficzne na tym tle prezentuje się regulacja obowiązująca w Bośni i Hercegowinie. Dla rozwiązania przyjętego w BiH trudno wskazać też inspiracje zaczerpnięte z wcześniejszych doświadczeń historycznych z czasów socjalistycznej Jugosławii. T. Szymczak wskazywał, że w Konstytucji Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii zostały sformułowane następujące zasady państwa związkowego: „1. Narody Jugosławii dobrowolnie wyraziły swą wolę współżycia w państwie związkowym. 2. Podstawą państwa związkowego jest pełne równouprawnienie wszystkich narodów [...], które na podstawie prawa do samostanowienia z prawem do oderwania się włącznie wyraziły swą wolę współżycia w państwie związkowym”<sup>27</sup>. Jednocześnie w tym samym rozdziale, zatytułowanym *Zasady naczelne*, konstytucja wskazuje, że system państwowy opiera się na władzy klasy robotniczej i wszystkich ludzi pracy jako wolnych i równoprawnych producentach i twórcach<sup>28</sup>. Podmiot władzy zwierzchniej w Konstytucji SFRJ został więc określony w sposób podobny jak w innych konstytucjach państw socjalistycznych<sup>29</sup>. W pewnym stopniu źródeł obecnego rozwiązania można doszukiwać się w Konstytucji Socjalistycznej Republiki Bośni i Hercegowiny z 1974 r., która po wielokrotnych nowelizacjach w tekście jednolitym z 1993 r. w art. 1 wskazywała, że BiH, jest państwem równoprawnych obywateli i narodów – Muzułmanów, Serbów i Chorwatów oraz członków innych narodów, którzy ją zamieszkują. Ponadto w art. 3 zapewniono w organach władzy proporcjonalną reprezentację narodową<sup>30</sup>.

Fundamentalnym zadaniem, jakie postawili przed sobą twórcy konstytucji, było zapewnienie utrzymania pokoju w BiH. Uznano, że zasad-

<sup>26</sup> Patrz M. Moguš, N. Pintarić, *Słownik polsko-chorwacki. Poljsko-Hrvatski rječnik*, Zagreb 2002; V. Frančić, *Słownik serbsko-chorwacki*, t. II, Warszawa 1987.

<sup>27</sup> T. Szymczak, *Jugosławia Państwo Federacyjne*, Łódź 1982, s. 136.

<sup>28</sup> Teksty kolejnych konstytucji SFRJ dostępne są na stronie: [www.arhivyu.gov.rs](http://www.arhivyu.gov.rs) (dostęp 16.03.2017).

<sup>29</sup> T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, wyd. II, Łódź 1988, s. 24, 54 i n.

<sup>30</sup> K. Krysiel, *W cieniu Dayton...*, s. 199.

nicze znaczenie w tym procesie ma zapewnienie równowagi politycznych wpływów między trzema największymi narodami zamieszkującymi państwo, czyli między Bośniakami, Serbami i Chorwatami. Decydujące znaczenie dla organizacji państwa ma przyjęte przez konstytucję w preambule pojęcie narodów konstytucyjnych, którymi są Bośniacy, Chorwaci i Serbowie. W kontekście omawianego fragmentu Konstytucji BiH trzeba wyjaśnić, że użyty w preambule termin „Bośniacy” należy rozumieć jako obywateli BiH należący do narodu bośniackiego, który niekiedy jest określany jako Muzułmanie. Jest to o tyle istotne, że w języku polskim słowo „Bośniak” może być rozumiany jako obywatel BiH lub też jako członek narodu bośniackiego nie będący Serbem lub Chorwatem bądź przedstawicielem jeszcze innej grupy etnicznej zamieszkującej BiH. Coraz częściej w polskiej literaturze politologicznej stosuje się na oznaczenie muzułmańskich obywateli BiH nazwy „Boszniacy”<sup>31</sup>.

W doktrynie bośniackiej podkreśla się, że porozumienie w Dayton „wprowadziło specyficzną koncepcję, która łączy zasadę suwerenności narodu i konstytucyjnych narodów, co znajduje odzwierciedlenie w wielu elementach [organizacji państwa – K.S.] i hybrydowym systemie wyborczym”<sup>32</sup>. W konsekwencji cała organizacja aparatu państwowego oparta jest na swoistej zasadzie parytetów etnicznych, która obowiązuje nie tylko na szczeblu federalnym, ale również w stosunku do organizacji aparatu państwowego na poziomie entitetów i kantonów<sup>33</sup>. Efektem tego jest uznanie indywidualnego i zarazem wspólnego prawa każdego z trzech narodów do odpowiedniej reprezentacji w organach władz publicznych, opartej na przedstawicielstwie lub proporcjonalności<sup>34</sup>.

Zadanie to realizowane jest na wielu płaszczyznach, poczynwszy od ustroju terytorialnego, przez system wyborczy, po organizację aparatu państwowego. Państwo składa się z dwóch jednostek terytorialnych, zwa-

<sup>31</sup> Oba te określenia występują w polskiej literaturze. Termin „Bośniacy” stosuje np. M. Reksć, *Jeden kraj, trzy historie. Interpretacje przeszłości w podaytonowskiej Bośni i Hercegowinie*, [w:] P. Chmielewski, S.L. Szczesio, *Bośnia i Hercegowina...*, s. 401. Tak samo J. Olchowski, *System polityczny Bośni i Hercegowiny*, [w:] T. Bichta, M. Podolak (red.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Lublin 2012, s. 95. Nazwy „Boszniacy” używa np. D. Gibas-Krzak, *Neoosmanizm – jako idea w tureckiej polityce zagranicznej na tle sytuacji geopolitycznej Bałkanów pod koniec XX i na początku XXI w.*, [w:] A. Głowacki, S.L. Szczesio (red.), *Bałkany Zachodnie w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego*, Łódź 2015, s. 241.

<sup>32</sup> K. Trnka, *Ustavno pravo*, izd. II, Sarajevo 2006, s. 198.

<sup>33</sup> W doktrynie federalizm Federacji Bośni i Hercegowiny (część składowa Republiki BiH) określa się mianem „etno-nacionalnoga federalizma”. J. Marko, *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, [w:] N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012.

<sup>34</sup> K. Trnka, *Humanističke vrijednosti i ustavna transformacija Bosne i Hercegovine*, „Dijalog” 2006, br. 3–4, s. 182.

nych entitetami. Jeden to Republika Serbska (RS) posiadająca charakter unitarny, a druga to Federacja Bośni i Hercegowina (FBiH), która składa się z 10 kantonów o dużej niezależności. Osobny status posiada niewielki region, tzw. dystrykt Brčko.

Na poziomie centralnym władzę ustawodawczą sprawuje w BiH dwuizbowy parlament: Izba Narodów (izba wyższa) licząca 15 członków, których wybierają izby niższe entitetów: Parlament Federacji Bośni i Hercegowiny to 10 deputowanych – 5 Bośniaków i 5 Chorwatów, zaś Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbskiej – 5 deputowanych narodowości serbskiej. Kworum stanowi 9 członków pod warunkiem, że są wśród nich co najmniej 2 przedstawiciele każdego z narodów konstytucyjnych<sup>35</sup>.

Izba niższa – Izba Reprezentantów – liczy 42 członków, wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich, przy czym 2/3 składu izby wybieranych jest z obszaru FBiH, a 1/3 z obszaru RS. W doktrynie wskazuje się, że parlament BiH oparty jest na zasadzie bikameralizmu symetrycznego, gdyż uchwalenie ustawy wymaga zgody obu izb<sup>36</sup>. W ocenie części bośniackiej doktryny izba wyższa jest „formalnie częścią władzy ustawodawczej”, lecz w istocie jest „organem konstytucyjnym powołanym w celu ochrony i gwarantowania żywotnych interesów narodowych w toku procesu tworzenia ustaw”<sup>37</sup>.

118 Ze względu na specyfikę instytucji warto poświęcić jej kilka słów. Ochrona żywotnych interesów narodowych polega na możliwości zablokowania uchwalenia ustawy. Może dojść do tego w sytuacji, gdy w Izbie Narodów ustawa uchwalona przez Izbę Przedstawicielską zostanie uznana za naruszającą żywotne interesy jednego z narodów. Następuje to większością głosów deputowanych któregoś z narodów konstytucyjnych. Przypominam, że w skład Izby wchodzi po 5 przedstawicieli każdego narodu, tak więc do zablokowania ustawy wystarczą 3 głosy. Jeżeli w parlamencie nie zostanie osiągnięty kompromis, sprawa jest przekazywana Sądowi Konstytucyjnemu, który bada sprawę pod względem proceduralnym i materialnym. W toku dokonywanej oceny sąd w pierwszej kolejności stwierdza, czy podjęta decyzja dotyczy żywotnego interesu jednego z narodów, a jeśli uzna, że tak, musi rozstrzygnąć, czy narusza ona żywotny interes, czy nie<sup>38</sup>. Jeżeli Sąd uzna, że ustawa narusza żywotne interesy, treść aktu musi być zmieniona tak, by usunąć zaskarżone przepisy. Jeżeli

<sup>35</sup> M. Podolak, *Determinanty systemów politycznych państw postjugosłowiańskich*, [w:] *Kształtowanie ładu demokratycznego w państwach Europy Środkowej i na Bałkanach. Szanse i zagrożenia*, Warszawa 2015, s. 63.

<sup>36</sup> P. Osóbka, *Parlament Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2010, s. 27.

<sup>37</sup> R. Nešković, *Nedovršena država...*, s. 247.

<sup>38</sup> N. Ademović, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, [w:] N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo...*, s. 203–204.



ocena dokonana przez Sąd naruszenia tego nie dostrzeże, ustawa wraca pod obrady izby, a do jej uchwalenia wystarczy większość bezwzględna, przy czym za musi zagłosować co najmniej 1/3 posłów z terenu Federacji BiH i Republiki Serbskiej. Jest to unikalna kompetencja Sądu, ściśle związana ze specyfiką ustroju politycznego BiH. W doktrynie podkreśla się, że brak precyzyjnej definicji, czym są żywotne interesy narodowe, stanowi istotny mankament tej regulacji i wymaga określenia na poziomie Konstytucji BiH<sup>39</sup>. W Bośni nie ustaje dyskusja nad koniecznymi zmianami systemu polityczno-ustrojowego państwa. Wśród zgłaszanych dezyderatów znajdują się również takie, które postulują sprecyzowania kompetencji Sądu Konstytucyjnego, w tym dotyczących orzekania przez niego w sprawie żywotnego interesu narodowego<sup>40</sup>.

Na poziomie entitetów także przyjęto model dwuizbowych parlamentów. W RS izba niższa nosi nazwę Zgromadzenia Narodowego RS, izba wyższa zaś Rady Narodów. Natomiast w Federacji BiH izba niższa to Izba Reprezentantów FBiH, a izba wyższa Izba Narodów. Skład osobowy izb wyższych w obu jednostkach oparty jest na parytetach etnicznych dotyczących przede wszystkim trzech narodów konstytucyjnych. Rada Narodów w RS liczy 28 deputowanych – po 8 z każdego narodu i 4 przedstawicieli „innych” grup etnicznych. Izba Narodów składa się z 58 deputowanych – po 17 z 3 narodów konstytucyjnych i 7 „innych”.

Kształt personalny organów egzekutywy podporządkowany jest także owej regule. Kolegialną głowę państwa stanowi trzyosobowe Prezydium BiH, które oczywiście składa się z jednego Bośniaka, Chorwata i Serba, którzy wybierani są w wyborach powszechnych na obszarze entitetów: Bośniak i Chorwat w FBiH, a Serb w RS<sup>41</sup>. Również skład rządu centralnego odzwierciedla przyjętą formułę reprezentacji etnicznej (liczy 9 ministrów – 3 Bośniaków, 3 Chorwatów i 3 Serbów). Warto podkreślić, że skład rządów entitetach także odzwierciedla parytet etniczny<sup>42</sup>. Skład osobowy sądów konstytucyjnych podporządkowany jest również regule

<sup>39</sup> K. Begić, *Odnosi ustavnog suda Bosne i Hercegovine sa drugim sudskim instancama*, [w:] *Međunarodna konferencija...*, s. 34; O. Ibrahimagić, Z. Seizović, S. Arnautović, *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, br. I, Sarajevo 2010, s. 143; E. Šarčević, *Ustav i nužde. Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2010, s. 389–390.

<sup>40</sup> E. Šarčević, *Ustav i nužde...*, s. 389–390; K. Trnka, *Dogradnja Ustava*, [w:] *Budućnost Ustava BiH. Zbornik referata učesnika panela diskusija na temu „Budućnost Ustava BiH” u 2005 godini*, Banja Luka 2006, s. 23.

<sup>41</sup> B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2002, s. 86.

<sup>42</sup> Na temat szczegółowego opisu organizacji aparatu państwowego w BiH na poziomie centralnym i entitetów patrz: N. Ademović, *Ustavno pravo...*; J. Marko, *Ustavno pravo Federacije Bosne i Hercegovine*, [w:] *ibidem*; G. Marković, *Ustavno pravo Republike Srpske*, [w:] *ibidem*.

proporcjonalnej reprezentacji narodów konstytucyjnych<sup>43</sup>. Sąd konstytucyjny BiH składa się z 9 sędziów: 3 tzw. zagranicznych powoływanych przez Przewodniczącego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz 6 krajowych, oczywiście 2 Bośniaków, 2 Chorwatów i 2 Serbów, wybieranych przez parlamenty entitetów stosownie do narodowości sędziego.

Formuła obowiązująca w Bośni przy obsadzaniu organów władzy publicznej w oczywisty sposób prowadzi do dyskryminacji innych obywateli państwa, którzy nie są członkami jednego z trzech narodów konstytucyjnych. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do biernego prawa wyborczego i w praktyce prowadzi do niemożności ubiegania się o mandat do parlamentu, ale również do pełnienia wielu funkcji publicznych<sup>44</sup>.

Aspekt negatywny suwerenności oznacza powierzenie władzy zwierzchniej w państwie narodowi, a nie innemu podmiotowi, a tym samym odrzucenie koncepcji, zgodnie z którą podmiotem władzy zawsze może być jakaś klasa czy grupa społeczna<sup>45</sup>. W Bośni i Hercegowinie konstytucyjne określenie suwerena jako trzech konstytucyjnych narodów zaprzecza tak rozumianej suwerenności narodu. Władza w państwie została powierzona nie narodowi bośniackiemu rozumianemu jako ogół obywateli, lecz członkom trzech narodów zamieszkujących Bośnię. Ich wymienienie w konstytucji deprecjonuje polityczne znaczenie pozostałych obywateli Bośni, którzy nie odczuwają przynależności etnicznej do żadnego z wymienionych narodów.

Jest to tym bardziej widoczne, że budowa aparatu państwowego zarówno szczebla centralnego, jak również na obszarze poszczególnych entitetów potwierdza uprzywilejowaną pozycję przedstawicieli narodów konstytucyjnych. Tryb przeprowadzania wyborów, zasady, na jakich opiera się obsadzanie urzędów centralnych, takich jak Prezydium BiH, obie izby parlamentu centralnego, rząd, Sąd Konstytucyjny jak również parlamenty w entitetach, sądy konstytucyjne w entitetach, a nawet organy prawodawcze i wykonawcze na szczeblach kantonów, dokonywane są przy zachowaniu reguły proporcjonalnej reprezentacji Bośniaków, Chorwatów i Serbów. Stworzenie prawnych wymogów powoływania

<sup>43</sup> Na sądownictwo konstytucyjne w BiH składają się: Sąd Konstytucyjny BiH oraz sądy konstytucyjne entitetów. Sąd konstytucyjny BiH nie jest w stosunku do nich sądem wyższej instancji „odpowiadający roli sądu najwyższego”. M.N. Simović, M. Simović, *Mjesto i uloga ustavnog suda Bosne i Hercegovine u zaštiti ljudskih prava*, Banja Luka 2009, s. 28.

<sup>44</sup> K. Krysieniel, *System wyborczy w Bośni i Hercegowinie – spojrzenie krytyczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 168 i n.; T. Milej, *Dyskryminacja rasowa w służbie pokoju? Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Sejdić i Finci jako przyczynek do reformy konstytucyjnej w Bośni i Hercegowinie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 183 i n.; K. Trnka, *Ustavno pravo*, s. 198–212.

<sup>45</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 55.

w skład tych organów osób nie reprezentujących żadnego z tych narodów jest jedynie wyjątkiem, „listkiem figowym” mającym na celu stworzenia wrażenia, że prawa polityczne, w tym do pełnienia funkcji publicznych, dostępne są dla wszystkich obywateli BiH. Praktyka polityczna wskazuje wszak, że jest to iluzja.

Wprawdzie trzy konstytucyjne narody łącznie stanowią zdecydowaną większość mieszkańców BiH (w zależności od rozmaitych szacunków trzy narody liczą łącznie od 80 do 99% obywateli BiH)<sup>46</sup>, jednak nie zmienia to prawnej oceny przyjętych rozwiązań konstytucyjnych.

Lektura preambuły Konstytucji Bośni i Hercegowiny pozwala podmiot władzy zwierzchniej podzielić na cztery człony: trzy wyróżnione narody oraz pozostali obywatele BiH. Jak wskazałem powyżej, obywatele BiH nie należący do narodu konstytucyjnego praktycznie zostali wyeliminowani z istotnych możliwości pełnienia funkcji publicznych i to zarówno w organach legislatywy, egzekutywy i sądownictwa konstytucyjnego. Bez względu na liczebność tej grupy obywateli pozbawienie ich możliwości korzystania z ważnych praw politycznych sprawia, że uznanie ich za członków suwerena jest pozorne.

Uzasadnione wątpliwości budzi także uznanie, że przyjęta formuła stanowi wyraz kompromisu między zasadą suwerenności narodu rozumianego w sensie politycznym (jako ogół obywateli) a konstytucyjnymi prawami narodów. Wydaje się, że w ten sposób bośniacka doktryna próbuje połączyć pojęcia i idee niepołączalne. Silne poczucie odrębności narodów Bośni i Hercegowiny, które wciąż nie zapomniały wojny i żywią do siebie silne urazy i uprzedzenia wyklucza w bliskiej perspektywie powstanie wspólnoty politycznej. Jest to tym bardziej trudne do osiągnięcia, a być może nawet niemożliwe, że dwa z trzech narodów konstytucyjnych mają silne poczucie tożsamości narodowej, związane z narodami, które posiadają własną państwowość. Dla Chorwatów z Bośni ważniejsza jest identyfikacja z państwem chorwackim niż Bośnią i Hercegowiną. Podobnie rzecz ma się w odniesieniu do Serbów<sup>47</sup>.

Uznanie, że podmiotem władzy zwierzchniej w Bośni i Hercegowinie są trzy narody konstytucyjne to fikcja, która została skonstruowana ze względu na konieczność przywrócenia pokoju i integralności terytorialnej BiH. Przeszło 20 lat po zakończonej wojnie Serbowie w większości nie uważają państwa bośniackiego za własne. Podobne odczucia do-

<sup>46</sup> J. Olchowski, *System polityczny...*, s. 96.

<sup>47</sup> Wystarczy krótka podróż po Bośni i Hercegowinie, by spostrzec, że na obszarach zamieszkałych przez Serbów powiewają wyłącznie flagi serbskie, a tam, gdzie żyją Chorwaci, chorwackie. Flagi państwowe Bośni są tylko tam, gdzie mieszkają muzułmańscy Bośniacy.

minują również wśród Chorwatów. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest przekonanie, szczególnie silne wśród ludności serbskiej, o suwerennych prawach narodu serbskiego w Bośni, którym trudno odmówić słuszności, jeśli poruszamy się w obrębie tradycyjnych koncepcji odnoszących się do podmiotu władzy zwierzchniej. Serbowie i Chorwaci mają poczucie odrębności narodowej na tyle utrwalone w toku historycznego rozwoju tych narodów, że dla nich naturalne jest przynależenie do suwerena tyle, że nie trójnarodowego proklamowanego przepisami umowy z Dayton, ale do osadzonej w wielowiekowej tradycji wspólnoty polityczno-narodowej Serbów i Chorwatów. Jest to tym bardziej interesujące, że wielu obywateli BiH tych narodowości jest równocześnie obywatelami sąsiednich państw: Republiki Chorwacji i Republiki Serbii.

W 2018 r. rząd Republiki Serbskiej w BiH zapowiedział przeprowadzenie referendum na terytorium Republiki w sprawie jej niepodległości. Sądzę, że, pomijawszy konsekwencje w dziedzinie polityki międzynarodowej tego głosowania, sam fakt, że będzie ono miało miejsce, wystawia na poważną próbę przyjętą przez Konstytucję BiH ideę określenia podmiotu władzy zwierzchniej jako trzech konstytucyjnych narodów.

## Literatura

- Ademović N., *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, [w:] N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004.
- Begić K., *Odnosi ustavnog suda Bosne i Hercegovine sa drugim sudskim instancama*, [w:] *Međunarodna konferencija: Odnosi između ustavnih sudova i drugih sudskih instanci*, Sarajevo 2001.
- Ciapała J., *Wokół pojmowania i wykonywania suwerenności w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej – kilka uwag podstawowych lecz czy przekonujących?*, [w:] A. Szmyt (red.), *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto, „Gdańskie Studia Prawnicze”* 2014.
- Działocha K., *Uwaga do art. 4 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji*, Warszawa 2007.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2002.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
- Gibas-Krzak D., *Neoosmanizm – jako idea w tureckiej polityce zagranicznej na tle sytuacji geopolitycznej Bałkanów pod koniec XX i na początku XXI w.*, [w:] A. Głowacki, S.L. Szczesio (red.), *Balkany Zachodnie w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego*, Łódź 2015.
- Grądzka I., *Zasada suwerenności narodu*, [w:] D. Dudek (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.

- Gulczyński M., Wawrzyniak J., *Suwerenne prawa narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych warunkach*, [w:] W.J. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001.
- Ibrahimagić O., Seizović Z., Arnautović S., *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, br. I, Sarajevo 2010.
- Krysieniel K., *System wyborczy w Bośni i Hercegowinie – spojrzenie krytyczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Krysieniel K., *W cieniu Dayton. Bośnia i Hercegowina między etnokracją i demokracją konsocjonalną*, Warszawa 2012.
- Kukułka J., *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945–1996*, Warszawa 1997.
- Ławniczak A., *Podmiot władzy w państwie*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Marko J., *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, [w:] N. Adamović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012.
- Marković G., *Ustavno pravo Republike Srpske*, [w:] N. Adamović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012.
- Mikucka-Wójtowicz D., *Demokratyczna transformacja w Serbii i Chorwacji, w latach 1990–2010*, Kraków 2014.
- Milej T., *Dyskryminacja rasowa w służbie pokoju? Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Sejdić i Finci jako przyczynek do reformy konstytucyjnej w Bośni i Hercegowinie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010.
- Nešković R., *Nedovršena država, Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2013.
- Olchowski J., *System polityczny Bośni i Hercegowiny*, [w:] T. Bichta, M. Podolak (red.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Lublin 2012.
- Omeragić A., *Odnosi ustavnog suda Bosne i Hercegovine sa domom za ljudska prava*, [w:] *Međunarodna konferencija: Odnosi između ustavnih sudova i drugih sudskih instanci*, Sarajevo 2001.
- Osóbka P., *Parlament Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2010.
- Patyra S., *Podstawowe zasady ustroju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2009.
- Pobrić N., *Ustavno pravo*, Mostar 2009.
- Podolak M., *Determinanty systemów politycznych państw postjugosłowiańskich*, [w:] *Kształtowanie ładu demokratycznego w państwach Europy Środkowej i na Bałkanach. Szanse i zagrożenia*, Warszawa 2015.
- Rekś M., *Jeden kraj, trzy historie. Interpretacje przeszłości w podaytonowskiej Bośni i Hercegowinie*, [w:] P. Chmielewski, S.L. Szczesio, *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton*, Łódź 2011.
- Simović M.N., Simović M., *Mjesto i uloga ustavnog suda Bosne i Hercegovine u zaštiti ljudskih prava*, Banja Luka 2009.
- Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.
- Szczesio S.L., *Droga do Dayton – zaangażowanie dyplomacji amerykańskiej w końcowej fazie wojny w Bośni i Hercegowinie*, [w:] P. Chmielewski, S.L. Szczesio (red.), *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton. Przeszłość – teraźniejszość – perspektywy*, Łódź 2011.
- Szymczak T., *Jugosławia. Państwo Federacyjne*, Łódź 1982.
- Szymczak T., *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, wyd. II, Łódź 1988.
- Šarčević E., *Ustav i nužde. Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2010.
- Tanty M., *Bałkany w XX wieku. Dzieje polityczne*, Warszawa 2003.
- Trnka K., *Dogradnja Ustava*, [w:] *Budućnost Ustava BiH*, Zbornik referata učesnika panela diskusija na temu „Budućnost Ustava BiH” u 2005 godini, Banja Luka 2006.



- Trnka K., *Humanističke vrijednosti i ustavna transformacija Bosne i Hercegovine*, „Dijalog” 2006, br. 3–4.
- Trnka K., *Ustavno pravo*, izd. II, Sarajevo 2006.
- Waldenberg M., *Rozbicie Jugosławii. Od separacji Słowenii do wojny kosowskiej*, Warszawa 2003.
- Walkiewicz W., *Jugosławia państwa sukcesyjne*, Warszawa 2009.
- Wojciechowski S., *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI wieku*, Poznań 2002.
- Wojnicki J., *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007.
- Wojtyczek K., *Suwerenność*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.

## Akty prawne

- Konstytucja Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Bośni i Hercegowiny z 25 lutego 1974 r.
- Konstytucja Republiki Bośni i Hercegowiny z 14 grudnia 2005 r.
- Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.
- Konstytucja Republiki Macedonii z 17 listopada 1991 r.
- Preambuła do Konstytucji Republiki Kosowa z 9 kwietnia 2008 r.
- Konstytucja Republiki Serbii z 30 września 2006 r.
- Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.
- Konstytucja Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii z 21 lutego 1974 r.